



**You have downloaded a document from
RE-BUŚ
repository of the University of Silesia in Katowice**

Title: Władza wykonawcza w państwie współczesnym - struktura i funkcje

Author: Rafał Glajcar

Citation style: Glajcar Rafał. (2014). Władza wykonawcza w państwie współczesnym - struktura i funkcje. W: M. Barański, A. Czyż, R. Rajczyk (red.), "Władza wykonawcza w teorii i praktyce politycznej okresu transformacji : doświadczenia państw Grupy Wyszehradzkiej" (S. 13-32). Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci (nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI
W KATOWICACH



Biblioteka
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki
i Szkolnictwa Wyższego

Rozdział pierwszy

Władza wykonawcza w państwie współczesnym – struktura i funkcje

Rafał Glajcar

Celem rozdziału jest analiza strukturalnych, funkcjonalnych oraz instytucjonalnych ujęć problematyki działania władzy wykonawczej.

Słowa kluczowe: władza, rywalizacja polityczna, państwo, ustrój, reżim polityczny

Wprowadzenie

„Władza” jest pojęciem odnoszącym się do funkcjonowania człowieka w przestrzeni społecznej. Uwzględniając jej relacyjny charakter, wskazuje się na określony rodzaj interakcji zachodzących pomiędzy co najmniej dwoma podmiotami, z których jeden narzuca swoją wolę drugiemu, a ten się jej podporządkowuje, mając świadomość sankcji, która może mu grozić, gdy nie dostosuje się do określonego polecenia¹. Władza kojarzy się zatem z asymetrycznym stosunkiem społecznym, w ramach którego jeden z podmiotów osiąga swoje cele, kształtując podmiotowość drugiej strony².

Ze względu na swoją specyfikę, władza stanowi przedmiot zainteresowania wielu badaczy reprezentujących różne dyscypliny naukowe funkcjonujące w obrębie nauk społecznych, które zajmują się strukturą, zasadami, funkcjami i pra-

¹ J.J. WIATR: *Socjologia polityki*. Warszawa 2002, s. 113.

² K. PAŁECKI: *Wprowadzenie do normatywnej teorii władzy politycznej*. W: *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*. Red. B. SZMULIK, M. ŻMIGRODZKI. Lublin 2002, s. 195.

widłowościami rozwoju społeczeństwa. W ramach poszczególnych dyscyplin zaczęto postrzegać władzę w zróżnicowany sposób, co niewątpliwie doprowadziło do wielowątkowości badań nad nią. Co więcej, w obrębie jednej dyscypliny pojawia się nieraz wiele typów definicji władzy, koncentrujących się na określonym aspekcie tego zjawiska³. W ten sposób władza należy do grupy tych pojęć w naukach społecznych, co do których nie ma jednej, powszechnie akceptowanej definicji, a ona sama nadal stanowi atrakcyjny przedmiot badań.

Szczególną rolę mają w tym zakresie do odegrania politolodzy. Jeśli bowiem ich badania koncentrują się wokół sfery polityki, to siłą rzeczy sprowadzają się one do analiz istoty, źródeł oraz sposobów sprawowania władzy⁴. Wszak walka o zdobycie, utrzymanie czy też udział w podziale władzy stanowią istotę działań podejmowanych przez aktorów politycznych. Władza jest więc powiązana z polityką, gdyż walka o jej zdobycie stanowi jej sedno. Przy tym jednak nie można być obojętnym wobec faktu, czy posiadanie władzy to cel sam w sobie, czy też jej zdobycie jest instrumentem do osiągnięcia określonych celów i realizacji planów.

Rywalizacja o władzę może dotyczyć różnych poziomów ludzkiej aktywności. Szczególnego znaczenia nabiera walka o władzę polityczną w obrębie państwa. Jerzy J. Wiatr konstatuje wręcz, że „Władza państwowa stanowi najwyższy, najpełniejszy wyraz władzy politycznej”⁵. Sposób zorganizowania władzy państwowej, przestrzeń kompetencyjna poszczególnych instytucji oraz realny wymiar ich funkcjonowania są tymi aspektami, wokół których swoją uwagę koncentrują naukowcy zajmujący się systemami politycznymi.

Władza wykonawcza

Wśród wielu różnych rodzajów władz, które wyodrębnia się w ramach państwa, ważne miejsce zajmuje władza wykonawcza, potocznie określana mianem egzekutywy. Pojęcie „władza wykonawcza” ma bardzo szerokie znaczenie. Z jednej strony odwołanie się do „władzy” wskazuje na występowanie dwóch stron: tej, która władzę posiada, oraz tej, która decyzjom tej władzy winna się podporządkować. Z kolei posłużenie się przymiotnikiem: „wykonawcza”, wskazuje na określony kierunek działań tejże władzy, specyficzną sferę jej aktywności, związaną z podejmowaniem i wdrażaniem decyzji będących realizacją określonego planu działania czy też programu obejmującego cele strategiczne określonej wspólnoty. W tym sensie władza wykonawcza (realizująca, wdrażająca, egzek-

³ J.J. WIATR: *Socjologia...*, s. 110.

⁴ R.E. GOODIN, H.-D. KLINGEMANN: *Political Science: The Discipline*. In: *A New Handbook of Political Science*. Eds. R.E. GOODIN, H.-D. KLINGEMANN. Oxford 1998, s. 7.

⁵ J.J. WIATR: *Socjologia...*, s. 116.

wująca) jest naturalnym i niezbędnym elementem władzy państwowej. Jest ona, jak pisze Jean Blondel, „kluczowym punktem życia politycznego”⁶, zajmuje się bowiem bezpośrednim, bieżącym prowadzeniem polityki państwa.

Sformułowanie „władza wykonawcza” mogłoby sugerować, że jest to część aparatu państwowego, którą cechuje odtwórczy sposób działania. Jeśli bowiem władzy tej przypisano walor wykonawstwa, to równocześnie winien istnieć podmiot podejmujący decyzje wymagające realizacji. Takie postrzeganie egzekutywy oznaczałoby zawężanie jej roli i znaczenia w procesie politycznym. Zostałaby ona wówczas sprowadzona do roli podmiotu administrującego, wykonującego cele polityczne określone przez jakieś inne centra polityczne. Tymczasem pojęcie „władza wykonawcza” nie może być definiowane jako instytucje bezkrytycznie wykonujące polecenia formułowane przez innych aktorów politycznych⁷. Wszak wskazanie, że chodzi o „władzę...”, nie pozostawia wątpliwości co do posiadania przez nią zdolności rządzenia, a więc narzucania swojej woli innym podmiotom. Co, kiedy i w jakim zakresie będą rządzący narzucali rządzonemu, zależy w znacznej mierze od ich politycznych planów, preferowanej przez nich koncepcji sprawowania władzy i w tym sensie „władza wykonawcza” ma twórczy wpływ na funkcjonowanie wspólnoty państwowej.

Z historycznego punktu widzenia można by przyjąć, że władza o charakterze wykonawczym jest najstarszą z władz, która wykrystalizowała się jeszcze na etapie wspólnot przedpaństwowych. Instytucje władzy o charakterze wykonawczym pojawiły się wcześniej niż parlamenty, które są „stosunkowo nowym wynalazkiem”⁸. Swoistym odpowiednikiem władzy wykonawczej byli starsi rodu, wodzowie plemion, następnie książęta, królowie, cesarze itd., a współcześnie kojarzy się ją z rządami, premierami czy prezydentami. Można oczywiście uznać, że starsi rodu, wodzowie plemion czy część monarchów dysponowali władzą, w ramach której aspekt wykonawczy stanowił tylko jeden z obszarów ich aktywności. Niemniej jednak przez czynnik realizacyjny oceniane były ich decyzje i działania oraz definiowane było ich władztwo.

Zasada podziału władzy

Wraz z rozwojem państwa, sprawowanie władzy w jego obrębie stawało się coraz bardziej skomplikowane. Zakres uprawnień władczych, odzwierciedlony

⁶ J. BLONDEL: *Comparative Government. An Introduction*. London 1995, s. 267.

⁷ Por.: R. MATYJA: *Przywództwo i instytucje*. W: *Budowanie instytucji państwa 1989–2001, w poszukiwaniu modelu*. Red. I. JACKIEWICZ. Warszawa 2004, s. 13.

⁸ M.G. ROSKIN, R.L. CORD, J.A. MEDEIROS, W.S. JONES: *Wprowadzenie do nauk politycznych*. Przeł. H. JANKOWSKA. Poznań 2001, s. 362.

w kompetencjach organów państwowych, wciąż się rozrastał. Wynikało to z faktu, że państwo zaczęło rozciągać kontrolę nad coraz to nowymi aspektami życia wspólnoty. Można by przyjąć, że był to efekt naturalnego dążenia ludzi pełniących role przywódcze do maksymalizacji zakresu swojej władzy. Jednocześnie ogromne znaczenie miał rozwój społeczeństw, a także zmiany w dziedzinie gospodarki, które wymuszały na aparacie państwowym dostosowywanie się do zmieniających się warunków, prowadząc ostatecznie do poszerzania dotychczasowej sfery działania państwa⁹. Te skomplikowane procesy wymuszały poszukiwanie najbardziej racjonalnych sposobów rządzenia państwem. Wzrost świadomości społecznej determinował poszukiwanie sposobów upodmiotowienia społeczeństw, a to wiązało się z koniecznością wprowadzenia realnie funkcjonujących mechanizmów kontroli władzy państwowej, ograniczających jej samowolę. W zmieniających się warunkach władza państwowa poddawana była swoistej presji, która wiązała się z koniecznością takiej organizacji aparatu państwowego, przyczyniającej się do skutecznego rządzenia – zarówno z perspektywy podmiotów władzy, jak i obywateli.

Współczesne, demokratyczne reżimy polityczne opierają się na określonych zasadach ustrojowych, stanowiących fundamenty, na których wznoszą się reguły wyznaczające funkcjonowanie władzy państwowej. Stanowią one wzorzec, na podstawie którego ustrojodawcy tworzą określony układ instytucjonalny, a w konsekwencji mają wpływ na zachowanie aktorów politycznych. Wskazać można co najmniej kilka aspektów podkreślających się oddziaływania zasad ustrojowych: 1) ograniczają one wolicjonalny aspekt władzy; 2) zwiększają przewidywalność decyzji; 3) sprzyjają stabilności i bezpieczeństwu układu odniesienia, w ramach którego funkcjonują obywatele¹⁰. Jedną z najistotniejszych zasad ustrojowych, na których zbudowany jest system władzy państwowej we współczesnych reżimach demokratycznych, stanowi podział władzy.

Kształtowanie się idei podziału władzy miało swoje źródło zarówno w poszukiwaniu różnych możliwości ograniczania samowoli władzy państwowej, jak i stopniowym wyodrębnianiu się prawnych sfer działania państwa. W konsekwencji teoria podziału władzy w klasycznej postaci opiera się na czterech kanonach: 1) podziale prawnych sfer działania państwa na stanowienie prawa, administrowanie i wymiar sprawiedliwości; 2) rozdziale aparatu państwowego, zgodnie z wyodrębnionymi prawnymi sferami działania państwa, na trzy grupy organów: prawodawcze, administracyjne i sądownicze; 3) organizacyjnym i personalnym rozdzieleniu wszystkich grup organów w oparciu o zasadę ich względnej równorzędności i niezależności; 4) realizacji przez każdą grupę organów przede wszystkim własnej prawnej sfery działania, z niewielką możliwością

⁹ A.Z. KAMIŃSKI: *Instytucje polityczne wobec układów nieformalnych: nomadzi instytucjonalni i flexianie*. W: *Instytucje: konflikty i dysfunkcje*. Red. M. JAROSZ. Warszawa 2012, s. 29.

¹⁰ A. WOŁEK: *Demokracja nieformalna. Konstytucjonalizm i rzeczywiste reguły polityki w Europie Środkowej po 1989 roku*. Warszawa 2004, s. 24.

ingerencji w działalność pozostałych grup¹¹. Nie poświęcając zbyt dużej uwagi kształtowaniu się zasady podziału władzy, należy jedynie podkreślić, że jest ona powszechnie utożsamiana z Monteskiuszem¹², choć jego propozycje „były amalgamatem kilku idei znanych wcześniej; były atrakcyjną syntezą”¹³.

Zasada podziału władzy jest przede wszystkim wyrazem sprzeciwu wobec koncentracji władzy w jednych rękach czy w jednym organie. Można ją rozpatrywać zarówno w aspekcie strukturalnym, koncentrując się na wyodrębnieniu odpowiedniej grupy organów realizujących prawną sferę działania państwa, jak i funkcjonalnym, zwracając uwagę na wydzielenie trzech obszarów aktywności władzy państwowej, choć z pewnością możliwe jest wskazanie ich większej liczby, o czym świadczą różne próby wydzielania kolejnych, odrębnych władz¹⁴. Oczywiście tego typu zabieg ma ściśle określone cele. Przede wszystkim stanowi sposób ograniczenia władzy, którego brak zazwyczaj prowadzi do jej nadużywania. Poza tym chodzi również o stworzenie warunków do tego, by zwiększyć skuteczność działania państwa w wyodrębnionych obszarach jego aktywności. Inaczej mówiąc, realizacja zasady podziału władzy ma gwarantować sprawne funkcjonowanie aparatu państwowego. W rzeczywistości politycznej podział władzy w „czystej” postaci nigdzie nie występuje, a praktyczna jego realizacja zależy w znacznej mierze od warunków, w których został wdrożony.

Bezpośrednią konsekwencją przyjęcia zasady podziału władzy jest więc wyodrębnienie określonych jej rodzajów, wśród których ważne miejsce przypada władzy wykonawczej. Pozycja, którą sobie wypracowały instytucje egzekutywy na przestrzeni dziejów, odbija się na funkcjonowaniu współczesnego państwa. Znajduje to swoje odzwierciedlenie chociażby w procesie kreowania określonego typu reżimu politycznego. Wszak problem ten wiąże się przede wszystkim z określeniem struktury, zakresu kompetencji organów władzy wykonawczej, a także ich relacji do organów władzy ustawodawczej. W ten sposób, jak wskazują autorzy podręcznika dla studentów politologii, „Egzekutywa posiada [...] ugruntowaną przewagę psychologiczną nad legislatywą”¹⁵. Potwierdza to praktyka funkcjonowania współczesnego państwa, wskazanie bowiem podmiotu rządzącego wymaga wiedzy na temat tego, kto kontroluje organy władzy wykonawczej. Zatem kto sprawuje władzę wykonawczą, ten rządzi, a kto rządzi, ten sprawuje władzę wykonawczą¹⁶.

¹¹ R.M. MAŁAJNY: *Trzy teorie podzielonej władzy*. Katowice 2003, s. 160–161.

¹² Zob. MONTESKIUZ: *O duchu praw*. Przeł. T. BOY-ŻELEŃSKI. Kęty 1997.

¹³ Cyt. za: A. PUŁO: „Podział władzy”. *Aktualne problemy w doktrynie, prawie i współczesnej dyskusji konstytucyjnej w Polsce*. „Przegląd Sejmowy” 1993, nr 3, s. 17.

¹⁴ Zob. P. SARNECKI: *Współczesne rozumienie podziału władzy*. W: *Nowa Konstytucja RP – wartość, jednostka, instytucje*. Red. K.B. JANOWSKI. Toruń 2007, s. 23–25.

¹⁵ Cyt. za: M.G. ROSKIN, R.L. CORD, J.A. MEDEIROS, W.S. JONES: *Wprowadzenie...*, s. 362.

¹⁶ A. ANTOSZEWSKI: *Władza wykonawcza*. W: A. ANTOSZEWSKI, R. HERBUT: *Systemy politycznej współczesnej Europy*. Warszawa 2006, s. 246.

Dystrybucja władzy wewnątrz egzekutywy, czyli kto rządzi w państwie

Władza wykonawcza to zaledwie wskazanie na prawną sferę działania państwa. Tymczasem istotne jest to, jakie organy kryją się za nią. Odpowiedź na to pytanie zależy oczywiście od poddawanej analizie struktury. Biorąc pod uwagę to, że przedmiotem niniejszej publikacji jest władza wykonawcza funkcjonująca w obrębie państwa, można by wskazać dwa poziomy, na których ona się pojawia: centralny i lokalny. W dalszej części rozważań uwaga zostanie skoncentrowana tylko na pierwszym z nich.

Generalnie, organy władzy wykonawczej mogą mieć jednoosobowy bądź kolegialny charakter. Wśród tych pierwszych wymienić należy: monarchów, prezydentów, premierów, zaś drugą grupę zasadniczo tworzą gabinety bądź inne wieloosobowe gremia¹⁷. Poza zagadnieniem specyfiki poszczególnych organów wliczanych do władzy wykonawczej, ważna jest jej struktura wewnętrzna. W tym zakresie zaś wyróżnia się egzekutywy o charakterze monistycznym bądź dualistycznym. W pierwszym przypadku cały zakres władzy wykonawczej skoncentrowany jest w jednym organie, podczas gdy dualna egzekutywa charakteryzuje się podziałem przypisanych jej kompetencji pomiędzy dwa organy. Ten prosty, ale zarazem najbardziej popularny sposób klasyfikowania empirycznych przykładów władzy wykonawczej nie ukazuje jednak nieraz daleko sięgających różnic pomiędzy przypadkami zaliczanymi do jednej z dwóch wymienionych kategorii. Dlatego wskazane jest poszukiwanie kolejnych zmiennych różnicujących narodowe egzekutywy, które z kolei pozwoliłyby stworzyć bardziej użyteczne klasyfikacje.

Jedną z ciekawszych propozycji przedstawiła Pippa Norris, która na podstawie analizy 191 narodowych egzektyw wyodrębniła pięć ich kategorii¹⁸. Oczywiście wzięła ona pod uwagę nie tylko reżimy demokratyczne, lecz także te, które nie spełniają minimalnych warunków demokracji proceduralnej. Podstawę tej klasyfikacji stanowią trzy zmienne: 1) konstytucyjny model struktury wewnętrznej władzy wykonawczej (jej monistyczny bądź dualistyczny charakter); 2) konstytucyjny proces obsadzania urzędów głowy państwa i szefa rządu; 3) konstytucyjne zasady regulujące czas przyznanych organom egzekutywy pełnomocnictw.

Pierwszą, a zarazem jedną z najstarszych form przejawiania się egzekutywy państwowej, są, zgodnie z propozycją Pippy Norris, rządy monarchiczne. Wła-

¹⁷ Szerzej o podobieństwach, różnicach oraz sposobach definiowania pojęć „gabinet” i „rząd” pisze: W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne w III RP*. Wrocław 2004, s. 11–12. W niniejszym opracowaniu pojęcia te używane będą zamiennie.

¹⁸ P. NORRIS: *Driving Democracy. Do Power-Sharing Institutions Work?* Cambridge 2008, s. 136–147.

dza wykonawcza ma w tym przypadku charakter monistyczny, a zakres kompetencji przynależnych egzekutywie jest przypisany monarsze, któremu podlegają pozostałe organy państwowe. Monarcha jako głowa państwa może pełnić także funkcje szefa rządu, choć zdarza się, że powołuje premiera i gabinet, z tym że są to raczej jego organy doradcze, król (emir, sułtan) skupia bowiem w swoim ręku pełnię władzy wykonawczej. W przypadku rządów monarchicznych objęcie tronu następuje w oparciu o zasadę jego dziedziczenia¹⁹ i oznacza dożywotnie sprawowanie władzy przez głowę państwa. Rządy monarchiczne, charakteryzujące się znaczną koncentracją władzy w rękach monarchy i jego nieodpowiedzialnością, znane są zwłaszcza z przeszłości. Współcześnie tego typu egzekutywy występują stosunkowo rzadko, większość z nich na fali procesów demokratyzacyjnych ewoluowała bowiem w kierunku monarchii parlamentarnych.

Druga kategoria egzektyw o charakterze unitarnym funkcjonuje w ramach reżimów wojskowych. Władza wykonawcza jest w nich sprawowana przez siły zbrojne. W zależności od sytuacji, może to być albo wąska grupa starszych oficerów, albo jeden z nich, pełniący rolę głowy państwa. Charakterystyczne dla tego typu reżimów jest to, że ich funkcjonowanie odbywa się w warunkach stanu wojennego.

W końcu, wśród egzektyw monistycznych ważne miejsce zajmują te, występujące w republikach prezydenckich, gdzie funkcje głowy państwa i szefa rządu są skoncentrowane w jednym urzędzie. Nie zmienia się to nawet wówczas, gdy obok prezydenta istnieje jakiś inny organ, typu gabinet. Ma on hierarchiczną strukturę i stanowi bardziej zaplecze doradcze czy eksperckie dla posiadającego pełnię władzy wykonawczej prezydenta.

W państwach zaliczanych do tej kategorii wyklucza się zostanie głową państwa w drodze dziedziczenia. Analiza empirycznych przykładów ukazuje jednak, że możliwe są trzy różne sposoby obsadzenia tego urzędu. Po pierwsze, wskazać można niewybieralnych prezydentów, którzy są albo wyznaczani przez określony podmiot, albo też przejmują władzę w sposób typowy dla uzurpatora. Po drugie, prezydenci mogą być wybierani w powszechnych, acz pośrednich elekcjach. W końcu, po trzecie, najbardziej popularnym rozwiązaniem jest powoływanie prezydenta w drodze powszechnych i bezpośrednich wyborów. Należy podkreślić, że o ile pierwszy z wymienionych sposobów obsadzenia urzędu głowy państwa nie ma nic wspólnego z demokratycznymi regułami gry, o tyle drugi i trzeci także nie gwarantują ich przestrzegania. Wszak nie można wykluczyć, że proces wyborczy będzie miał wyłącznie plebiscytarny charakter.

Odwołując się do trzeciego kryterium, w oparciu o które klasyfikuje empiryczne przykłady egzekutywy Pippa Norris, należy podkreślić, że czas

¹⁹ W wielu państwach niebędących monarchiami urząd głowy państwa przekazywany jest z ojca na syna. Oczywiście sytuacja taka wyklucza możliwość uznania tych państw za spełniające minimalne wymogi demokracji proceduralnej. Przykładem w tym względzie może być Korea Północna.

udzielonych prezydentowi pełnomocnictw jest sztywny. Jest to bardzo istotne w odniesieniu do wybieralnych prezydentów, okazuje się bowiem, że ich odpowiedzialność polityczną egzekwuje co pewien czas wyłącznie elektorat, który może albo przedłużyć komuś mandat prezydencki albo rozstrzygnąć o alternacji władzy. Rozwiązania konstytucyjne w poszczególnych państwach przewidują wprawdzie odwołanie głowy państwa w trybie ekstraordynaryjnym, niemniej jednak nie dotyczy to egzekwowania odpowiedzialności politycznej, ale odpowiedzialności prawnej.

Dwie kolejne kategorie, objęte przywołaną klasyfikacją, odnoszą się do dualistycznych egzekutyw. Pierwsza z nich obejmuje przykłady władzy wykonawczej w monarchiach parlamentarnych, gdzie kompetencje głowy państwa i szefa rządu są jasno rozdzielone. Monarcha pełni funkcje ceremonialne oraz reprezentacyjne i nie angażuje się w bieżące rządzenie państwem. To należy bowiem do rządu, na czele którego stoi premier. Sposób zorganizowania i funkcjonowania rządu jest zaś w poszczególnych państwach zróżnicowany.

Proces powoływania rządu i premiera uzależniony jest od układu sił politycznych w parlamencie. Układ ten ma znaczący wpływ na charakter gabinetu, który może być większościowy bądź mniejszościowy, czy też jednopartyjny bądź koalicyjny. Kwestie te mają w dalszej kolejności wpływ na relacje wewnątrz gabinetu, a przede wszystkim na pozycję szefa rządu. Szczegółowe rozwinięcie tego zagadnienia znajdzie Czytelnik w dalszej części niniejszej publikacji, choć na tym etapie warto podkreślić fakt, że w monarchiach parlamentarnych rządy podlegają wielopoziomowej odpowiedzialności politycznej. Permanentnie realizowana jest ona przed parlamentem, a co kilka lat także pośrednio wyborcy rozstrzygają o powołaniu rządu (wystawiając tym samym recenzję dotychczasowemu gabinetowi) w trakcie elekcji parlamentarnych. Niemniej jednak czas pełnomocnictw głównego organu egzekutywy nie jest ściśle określony, parlament może bowiem w każdej chwili wyrazić wobec niego wotum nieufności bądź odmówić wotum zaufania.

W końcu, ostatnia kategoria obejmuje przypadki egzekutyw występujące w państwach, które Pippa Norris określa jako republiki mieszane. Tworzą je prezydent pełniący rolę głowy państwa i premier, który formalnie jest szefem rządu. W państwach, w których funkcjonuje ten model władzy wykonawczej, wzajemne relacje pomiędzy prezydentem i premierem kształtują się w sposób nader zróżnicowany. Wiele elementów wpływa na to, który z tych organów dominuje we wzajemnych relacjach. Kwestie odpowiedzialności organów egzekutywy również wyglądają niejednakowo. W znacznej części uzależnione są one od charakteru mandatu, którym dysponują prezydent i premier. W grę wchodzi zarówno wybór dokonywany bezpośrednio przez suwerena, jak i elekcja pośrednia, czy w końcu mianowanie. W konsekwencji ma to bezpośredni wpływ na czas udzielonych pełnomocnictw.

Na podstawie przywołanej klasyfikacji można wywnioskować, że struktura wewnętrzna egzekutywy i wzajemne relacje między tworzącymi ją orga-

nami nadają specyficzny charakter reżimowi politycznemu, a zaobserwowana w długim procesie rozwoju państwa dominacja organów władzy o charakterze wykonawczym znajduje swoją kontynuację w czasach współczesnych. Powstanie parlamentów oraz wyodrębnienie się władzy sądowniczej (oraz próby określenia wielu innych władz), a także procesy demokratyzacyjne nie wpłynęły na osłabienie znaczenia władzy wykonawczej. Jej rola nadal pozostaje kluczowa dla kierowania państwem. Dlatego też badania nad władzą wykonawczą stanowią jedno z najistotniejszych wyzwań, przed którymi stoją politolodzy zajmujący się systemami politycznymi.

Klasyfikacja autorstwa Pippy Norris została opracowana na podstawie konstytucyjnych wyznaczników dotyczących struktury wewnętrznej egzekutywy, sposobów obsadzania jej organów, a także określenia czasu przyznanych im pełnomocnictw. Pozwala ona określić podmioty tworzące egzekutywę, jak również zwrócić uwagę na możliwy rozkład wpływów wchodzących w jej skład organów. Klasyfikacja ta nawiązuje do podejścia metodologicznego zwanego instytucjonalizmem, który został przez Klausa von Beymego nazwany: „dziadkiem nauki o polityce”²⁰. Koncentruje się on na formalnych założeniach dotyczących rządzenia, znajdujących swoje odzwierciedlenie w normach prawnych. W tym sensie daje on możliwość określenia swoistego modelu, w oparciu o który winna funkcjonować władza wykonawcza.

Z dotychczasowych ustaleń wynika, że w sferę sprawowania władzy stanowiącą domenę egzekutywy zaangażowanych jest wiele organów i nadających im określoną specyfikę ludzi. W związku z tym ważne jest wskazanie tych podmiotów wewnątrz władzy wykonawczej, których zasadniczym zadaniem jest integrowanie polityki rządowej, czy też odgrywanie roli arbitra rozstrzygającego spory pomiędzy różnymi aktorami tworzącymi egzekutywę. Chodzi zatem o zidentyfikowanie tego, co nazywane jest „rdzeniem egzekutywy”²¹. W odniesieniu do monistycznych modeli władzy wykonawczej sprawa nie jest nadmiernie skomplikowana. W przypadku rządów monarchicznych, czy republik prezydenckich (nawiązując do klasyfikacji Pippy Norris), tym centrum jest jednoosobowy organ: monarcha lub prezydent. Wokół nich funkcjonuje wprawdzie węższe lub szersze grono osób, które jednak pełnią co najwyżej role doradcze. Ich wpływ na podejmowanie decyzji może być wprawdzie znaczący, ale to jest już uzależnione od behawioralnych aspektów przywództwa politycznego. Nie zmienia to faktu, że „rdzeniem egzekutywy” pozostaje monarcha bądź prezydent. Sytuacja nieco komplikuje się w przypadku reżimów wojskowych, gdyż w nich kluczowa rola może przypaść jednemu z najwyższych oficerów lub decyzje mogą być podej-

²⁰ Cyt. za: K. VON BEYME: *Institutional Engineering and Transition to Democracy*. In: *Democratic Consolidation in Eastern Europe*. Vol. 1: *Institutional Engineering*. Ed. J. ZIELONKA. New York 2001, s. 3.

²¹ R.A.W. RHODES: *From Prime Ministerial Power to Core Executive*. In: *Prime Minister, Cabinet and Core Executive*. Eds. R.A.W. RHODES, P. DUNLEAVY. London 1995, s. 12.

stawiane kolegiąlnie. W tym przypadku bardzo istotne znaczenie będzie miał kontekst sytuacyjny, rozstrzygający o uformowaniu się określonego centrum podejmowania decyzji.

W odniesieniu do dualistycznych modeli władzy wykonawczej sprawa się bardziej komplikuje. W tym przypadku bowiem na scenie politycznej obok organu jednoosobowego (prezydent, monarcha) pojawia się organ kolegiálny – rząd. Sposób funkcjonowania podzielonej egzekutywy, a przede wszystkim przebieg procesów podejmowania decyzji, może być bardzo zróżnicowany. Zasadnicze znaczenie w tej materii będą miały konkretne warunki, w których został zaimplementowany model dwuczłonowej władzy wykonawczej. Istotny będzie nie tylko zakres kompetencyjny organów egzekutywy, lecz także determinowane układem sił politycznych i czynnikami behawioralnymi wzajemne relacje pomiędzy nimi. W końcu, nie należy pomijać również relacji pomiędzy szefem rządu, ministrami i aparatem biuokratycznym. Zwrócił na to uwagę między innymi Robert Elgie, wyodrębniając sześć modeli dystrybucji władzy wewnątrz dualistycznych egzektyw²². Pierwszym z nich jest rząd monokratyczny, opierający się na jednoosobowym przywództwie. W rzeczywistości występuje on w dwóch odmianach: rządu prezydenckiego bądź rządu premierowskiego (kancelarskiego). W zależności od sytuacji „rdzeniem egzekutywy” jest prezydent lub premier. Gabinet natomiast pozostaje ich organem pomocniczym, zajmującym się różnymi obszarami polityki państwa. Ministrowie pełnią bardziej rolę przedstawicieli szefa rządu, a biurokracja zajmuje się nie tyle wypracowywaniem decyzji, ile ich implementacją. Szef egzekutywy (prezydent lub premier) podejmuje kluczowe decyzje polityczne, jak również określa sposób prowadzenia polityki państwa.

Na przeciwnym biegunie znajduje się model rządu kolektywnego, który charakteryzuje się działaniem stałego, niewielkiego pod względem liczby tworzących go osób gremium przywódczego, w ramach którego wypracowywane są decyzje polityczne. Najistotniejsze zaś jest to, że żaden z członków takiego zespołu nie ma pozycji dominującej. Wskazując na gremium przywódcze, należy podkreślić, że nie zawsze musi to być gabinet. Może to być bowiem np. system komisji gabinetowych stanowiących swoiste przedłużenie rządu. Podobnie jak w poprzednim, także w opisywanym modelu biuokratom przypada wyłącznie zadanie wdrażania podjętych decyzji politycznych.

Kolejny model stanowi rząd ministerialny. W tym przypadku można mówić o znaczącym upodmiotowieniu ministrów, którzy jako szefowie resortów mają istotny wpływ na podejmowanie decyzji w obszarach znajdujących się pod ich nadzorem i przez nich kierowanych. W ramach modelu rządu ministerialnego

²² R. ELGIE: *Models of Executive Politics: a Framework for the Study of Executive Power Relations in Parliamentary and Semi-Presidential Regimes*. „Political Studies” 1997, Vol. XLV, Issue 2, s. 222–225.

żaden indywidualny organ nie zyskuje pozycji dominującej w strukturze egzekutywy. Decyzje mniejszej i średniej wagi są podejmowane samodzielnie przez ministrów. Podobnie sprawa wygląda z decyzjami o znaczeniu strategicznym, z tym że takie mogą wymagać szerszej akceptacji. Nawet jeśli tak się dzieje, to sama decyzja jest jednak autorstwa ministra. W zależności od okoliczności prezydentowi, premierowi bądź gabinetowi przypada co najwyżej rola podmiotu koordynującego politykę rządową, zaś biurokracja koncentruje się, podobnie jak w przypadku dwóch poprzednich modeli, na implementacji decyzji podjętych na szczęblu politycznym.

Czwarty model określany jest mianem rządu biurokratycznego. Wypracowywanie decyzji należy do kompetencji osób zatrudnionych w poszczególnych resortach. Dla wyodrębnienia tego modelu istotne znaczenie ma przyjęcie założenia, że biurokraci mają odpowiednie przygotowanie, a poza tym, przez swoje długoletnie doświadczenie (nie zmieniają się wraz z alternacją władzy) mają rozległą wiedzę w sprawach, którymi się zajmują. Politycy obejmujący funkcje ministrów, premiera bądź prezydenta pozostają na stanowiskach relatywnie krótko. Przekłada się to na ich mniejsze doświadczenie, co w konsekwencji powoduje, że ich rola sprowadza się do prezentowania i obrony na forum publicznym podjętych decyzji. Faktycznymi ich autorami są jednak biurokraci.

Piąty z wyróżnionych modeli jest określany jako rząd podzielony. Charakteryzuje się on tym, że ograniczona liczba osób w ramach egzekutywy w sposób formalny, efektywny i ciągły uczestniczy w rozstrzyganiu ogólnych spraw leżących w zakresie jej kompetencji. Tak więc kilka osób na zasadzie równości uczestniczy w podejmowaniu decyzji. Wszyscy pozostali aktorzy zaś koncentrują się na wdrażaniu podjętych decyzji i ich publicznej obronie.

W końcu wskazać można również model rządu rozczłonkowanego. W jego ramach obowiązuje podział pracy pomiędzy odpowiednimi resortami i nie ma, albo występuje tylko w niewielkim stopniu, międzyresortowej interwencji między nimi. W przeciwieństwie do poprzedniego modelu dystrybucja władzy ma bardziej funkcjonalny charakter.

Przedstawiona typologia nie jest oczywiście jedyną, która pojawia się w literaturze przedmiotu. Jako inny przykład można wskazać tę, do której odwołuje się Wiesław Jednaka²³. Wskazuje ona na istnienie dwóch podstawowych modeli rządu, a mianowicie biurokratycznego i legislacyjnego. W ramach pierwszego, kluczowa rola przypada „służbom cywilnym”, w ramach drugiego, zasadnicze znaczenie w procesie podejmowania decyzji mają politycy. W obrębie rządu legislacyjnego wyróżnić zaś można cztery różne modele rządowego podejmowania decyzji, co znajduje odzwierciedlenie w zidentyfikowaniu: rządu premierowskiego, rządu gabinetowego, rządu ministerialnego i modelu rządów partii. Zarówno rząd premierowski, jak i ministerialny zostały już opisane. W odniesieniu do

²³ W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne...*, s. 18–20.

rządu gabinetowego podkreśla się zaś znaczenie „potężnej egzekutywy”, podejmującej decyzje kolektywnie. Co istotne, żaden z członków takiego rządu nie uzyskuje pozycji dominującej. Z kolei model rządów partii zakłada, że egzekutywę tworzą członkowie partii politycznych bądź osoby, które wprawdzie nie są członkami partii, ale podlegają narzuconej przez nie dyscyplinie. W ten sposób partia bądź partie rządzące są w stanie wywierać skuteczny nacisk na decyzje podejmowane przez organy władzy wykonawczej.

Przedstawione koncepcje dotyczące modeli rządów pozwalają zwrócić uwagę nie tylko na zagadnienie struktury wewnętrznej, lecz także na problem dystrybucji władzy wewnątrz egzekutywy. Wbrew sugestii Roberta Elgie, że trudno sobie wyobrazić, aby w tym samym państwie i dokładnie w tym samym momencie można było zidentyfikować występowanie przesłanek umożliwiających zakwalifikowanie konkretnego przypadku do dwóch różnych modeli²⁴, a w zgodzie z twierdzeniem Wiesławy Jednaki, jednoznaczne zakwalifikowanie krajowej egzekutywy do któregoś z wyżej wymienionych modeli może okazać się zadaniem skomplikowanym. Możliwe bowiem jest łączne występowanie przynajmniej niektórych elementów charakteryzujących różne ze zidentyfikowanych modeli²⁵.

Funkcje władzy wykonawczej

We współczesnych państwach demokratycznych rola organów zaliczanych do władzy wykonawczej jest bardzo istotna. Katalog przypisanych im zadań jest na tyle szeroki, że rywalizacja wyborcza, stanowiąca istotę demokracji w ujęciu proceduralnym, kończy się *de facto* rozstrzygnięciem dotyczącym tego, które ugrupowanie bądź ugrupowania polityczne obsadzą swoimi przedstawicielami organy egzekutywy. Dotyczy to zarówno instytucji prezydenta, jak i rządu, choć pomiędzy poszczególnymi systemami politycznymi występują różnice wynikające ze specyfiki rozwiązań strukturalno-funkcjonalnych.

W państwach, w których prezydent jest wybierany w wyborach powszechnych, obywatele mają możliwość rozstrzygnięcia w sposób bezpośredni bądź pośredni o tym, kto będzie sprawował ten urząd. W sytuacji „scentralizowanej, jednoczłonowej egzekutywy”²⁶ wyborcy decydują o tym, kto będzie przewodził egzekutywie. Z kolei w odniesieniu do republik mieszanych rozstrzygają oni jedynie o obsadzie jednego z organów dualistycznej egzekutywy. Niemniej jednak

²⁴ R. ELGIE: *Models of Executive Politics...*, s. 226.

²⁵ W. JEDNAKA: *Gabinety koalicyjne...*, s. 18.

²⁶ Cyt. za: R.R. LUDWIKOWSKI: *Prawo konstytucyjne porównawcze*. Toruń 2000, s. 259.

bez względu na charakter reżimu politycznego wyposażają wybranego w ten sposób prezydenta w legitymację, która wzmacnia jego pozycję w relacjach z rządem.

Nie tylko wybory prezydenckie, lecz także wyniki elekcji parlamentarnych mogą mieć znaczenie dla obsady stanowisk w ramach krajowej egzekutywy. Za uważalne jest to w reżimach politycznych, w których realizowana jest zasada podziału władzy w wersji „liberalnej”, a nie „rygorystycznej”²⁷. W tych pierwszych w akcie wyborczym obywatele rozstrzygają o ukształtowaniu się określonego układu sił politycznych w parlamencie, co w konsekwencji ma większe bądź mniejsze przełożenie na proces formowania rządu. W zależności od charakteru systemu partyjnego, rozstrzygnięcie wyborcze może bezpośrednio wpłynąć na to, które ugrupowanie sformułuje rząd. Często jednakże wynik wyborów nie jest jednoznaczny w tym sensie, że żadnej partii nie udaje się uzyskać bezwzględnej większości mandatów i konieczne staje się stworzenie koalicji gabinetowej. W tej sytuacji rozstrzygnięcie kwestii obsady stanowisk w ramach egzekutywy przesunięte zostaje na elity partyjne. Niemniej jednak ostateczna decyzja o politycznym kształcie rządu jest determinowana przede wszystkim wynikiem wyborów parlamentarnych.

Nie można również zapominać o tym, że polityczny kształt parlamentu może mieć znacznie dla wyborów prezydenta. Nie we wszystkich reżimach przeprowadza się bowiem powszechne elekcje głowy państwa, ale zadanie to przypisuje się określonemu gremium, którym często jest parlament, albo też kolegium, w skład którego wchodzi parlamentarzyści. W ten sposób polityczny skład parlamentu, będący konsekwencją decyzji obywateli, może być rozstrzygający dla obsady urzędu prezydenta.

Kilka wskazanych uwag świadczy jednoznacznie o tym, że rywalizacja polityczna we współczesnym państwie demokratycznym jest w rzeczywistości walką o kontrolę nad organami egzekutywy. Wynika to z szerokiego wachlarza przypisanych im kompetencji oraz wiążących się z nimi możliwościami realizacji określonego programu politycznego przez głównych aktorów sceny politycznej.

Pomiędzy poszczególnymi, narodowymi egzekutywami występują znaczące różnice. Dotyczą one nie tylko struktury wewnętrznej władzy wykonawczej, lecz także zakresu kompetencji tworzących ją organów, a w konsekwencji relacji pomiędzy nimi. Dlatego też próbując określić funkcje egzekutywy we współczesnym państwie, największą precyzję gwarantowałoby odwoływanie się do konkretnych przypadków. Można by, opierając się na analizie przepisów konstytucyjnych, wskazywać wtenczas określone funkcje ustrojowe przypisane organom egzekutywy. Czasami zadanie to nie jest nadmiernie skomplikowane, zwłaszcza, gdy funkcje te są wprost wyrażone w ustawie zasadniczej. Innym

²⁷ Zob. R.M. MAŁAJNY: *Rozdział władzy w systemie parlamentarnym*. W: *Parlamentarny system rządów. Teoria i praktyka*. Red. T. MOŁDAWA, J. SZYMANEK, M. MISTYGACZ. Warszawa 2012, s. 61–62.

razem wymagają one jednak wyinterpretowania z przepisów konstytucyjnych. Nie zmienia to jednak faktu, że w ten sposób można jedynie odpowiedzieć na pytanie, jaką rolę w aparacie państwowym ustrojodawca przewidział dla konkretnego organu. Tymczasem zadaniem politologa jest nie tylko wskazanie, „jak być powinno”, ale przede wszystkim „jak jest” i jakie są konsekwencje określonego stanu rzeczy. Z tego powodu, wychodząc poza pojedyncze przypadki, warto podjąć próbę wskazania funkcji władzy wykonawczej we współczesnym państwie demokratycznym.

Określenie „rządzący” odnosi się generalnie do tych aktorów sceny politycznej, którzy mają rozstrzygający wpływ na politykę państwa. W ten sposób uwaga zostaje skoncentrowana na organach władzy wykonawczej, im bowiem przypisuje się funkcję organizacji i aranżacji polityki państwa. One w największym stopniu odpowiedzialne są za formułowanie, a następnie wdrażanie decyzji politycznych²⁸. Jean Blondel konstatuje wręcz, że przypisanie egzekutywie funkcji prowadzenia polityki państwa czyni ją najważniejszym ogniwem procesu podejmowania decyzji²⁹. Te ogólne sformułowania oddają to, jak obywatele postrzegają rząd i/lub prezydenta. Szczególnie widoczne jest to przy okazji różnego rodzaju protestów czy innych przejawów obywatelskiego niezadowolenia z polityki państwa. Najczęściej adresatem żądań i postulatów są rządy bądź konkretne osoby zajmujące określone stanowiska w ramach egzekutywy. Względem nich formułowane są oczekiwania dotyczące zmiany polityki państwa w danym obszarze, a nierzadko również dymisji osób zajmujących kluczowe stanowiska w organach władzy wykonawczej. W ten sposób na egzekutywę zostaje nałożona szczególna odpowiedzialność za kierowanie polityką państwa. Nawiązując do koncepcji Davida Eastona³⁰, można uznać, że organy ją tworzące odgrywają wiodącą rolę w procesie reagowania na bodźce płynące z otoczenia, jak również z samego systemu politycznego. Reagując na nie, ale równocześnie niezależnie od nich podejmując świadome działania na rzecz osiągnięcia określonych celów politycznych, rozstrzygają o kierunkach polityki państwa i sposobach jej realizacji.

Próbując dokonać charakterystyki tej funkcji, należy zwrócić uwagę na fakt, że konkretne stanowiska w ramach egzekutywy obejmują osoby bezpośrednio nominowane przez partie polityczne lub przez nie delegowane do rywalizacji wyborczej, albo przynajmniej przez nie w wyborach popierane. Oczywiście w poszczególnych państwach procesy te mogą przybierać zróżnicowany charakter, podobnie jak sam wewnątrzpartyjny proces nominacyjny może być mniej bądź bardziej sformalizowany. Najistotniejsze jest jednak to, że system powiązań pomiędzy osobami pełniącymi określone funkcje w ramach egzekutywy a partią bądź partiami politycznymi otwiera możliwość realizacji programu politycznego

²⁸ S. BUCKLEY: *The Prime Minister and Cabinet*. Edinburgh 2006, s. 2.

²⁹ J. BLONDEL: *Comparative Government...*, s. 268–269.

³⁰ D. EASTON: *An Approach to the Analysis of Political Systems*. „World Politics” 1957, Vol. 9, No. 3, s. 383–400.

tych ugrupowań. Obsadzając swoimi przedstawicielami stanowiska w organach egzekutywy, osiągają one w efekcie, że programy polityczne partii w całości bądź przynajmniej w części stają się zbiorami celów i zamierzeń egzekutywy, a więc tej części władzy, której przypisuje się organizowanie i aranżowanie polityki państwa.

Poczynione uwagi nie powinny oczywiście prowadzić do konstatacji, że inne organy, w tym przede wszystkim parlament, są pozbawione możliwości podejmowania decyzji dotyczących polityki państwa. Istotne jest jednak to, że organy władzy wykonawczej są zawsze bardziej spójne pod względem politycznym niż parlament. W przypadku reżimów prezydenckich nie wymaga to szerszego uzasadnienia. Z kolei w odniesieniu do egzekutyw, w których zasadnicza rola przypada rządowi ponoszącemu odpowiedzialność przed parlamentem, możliwe są różne sytuacje. Największą spójnością polityczną charakteryzują się rządy jednopartyjne. W przypadku rządów koalicyjnych konieczne staje się znalezienie porozumienia, które najczęściej wyraża umowa zawierana przez uczestników koalicji gabinetowej. Charakterystyczne jest natomiast to, że, poza rzadko spotykanymi wyjątkami (koalicje nadwyzkowe, będące np. wyrazem porozumienia narodowego w sytuacjach nadzwyczajnych), liczba ugrupowań tworzących koalicje gabinetowe jest mniejsza od ilości podmiotów posiadających reprezentację parlamentarną. O ile więc skład parlamentów w mniejszym lub większym stopniu odzwierciedla podziały występujące w społeczeństwie, o tyle rządy koalicyjne są konsekwencją porozumienia się ugrupowań zamierzających realizować wspólne cele polityczne.

Rozstrzygnięcie o kierunkach polityki państwa i sposobach jej realizacji obejmuje wielorakie działania, które analizować można w dwóch wymiarach: koncepcyjnym i decyzyjnym. Pierwszy z nich jest konsekwencją reagowania na bodźce płynące z otoczenia, jak również wynika z wizji dotyczącej działań, które są niezbędne z punktu widzenia realizacji określonych celów wyrażonych w programie politycznym. Obejmuje on więc zarówno strategię długoterminową, jak i działania wynikające z bieżących potrzeb. Zagadnienia te z jednej strony stanowią przedmiot zainteresowania opinii publicznej, z drugiej zaś, przedstawicielom egzekutywy stwarzają możliwość dotarcia do społeczeństwa z pozytywnym przekazem na temat programu jej działania. Istotne zatem stają się wykorzystywane kanały komunikacji. Mogą one przyjmować zarówno sformalizowaną postać, czego przykładem może być np. exposé szefa rządu czy prezydenckie orędzia do narodu, jak i mniej zinstytucjonalizowane formy wpływu na opinię publiczną, jak np. konferencje prasowe. W wydarzeniach tych niezmiennie istotną rolę odgrywają media, jednakże szersze koncentrowanie się na ich roli wykraczałoby już poza ramy niniejszego opracowania.

Wymiar koncepcyjny przejawia się między innymi w działaniach zmierzających do kontrolowania agendy parlamentarnej. Najczęściej organy egzekutywy czynią to poprzez korzystanie z prawa inicjatywy ustawodawczej. Nawet jeśli

w myśl ustawy zasadniczej prawa tego są pozbawione, to korzystają z innych sposobów, by ich propozycje ustawodawcze trafiły pod obrady parlamentu³¹.

Nie ulega zatem wątpliwości, że przez działania koncepcyjne organy władzy wykonawczej kreują listę spraw ważnych, patrząc z perspektywy osiągania celów w różnych obszarach polityki wewnętrznej i zagranicznej państwa. Wymaga to nie tylko ich aktywności, lecz nierzadko wymuszają one zaangażowanie innych organów państwowych w realizację określonych zadań. Nie mniej istotne jest również to, że w ten sposób mogą one wpływać na zagadnienia stanowiące przedmiot dyskursu publicznego.

Twórczy charakter aktywności krajowej egzekutywy przejawia się nie tylko w działalności o charakterze koncepcyjnym, lecz także decyzyjnym. Jest to konsekwencja przyznawania organom władzy wykonawczej szerokiego zakresu władzy. Jak zauważa Simon Hix, współczesne egzekutywy są wyposażone w dwa rodzaje władzy: polityczną i administracyjną³². Analiza wymiaru decyzyjnego w odniesieniu do funkcji rozstrzygania o głównych kierunkach polityki państwa jednoznacznie nawiązuje do pierwszego z wymienionych rodzajów władztwa. Działalność współczesnych egzekutyw krajowych wskazuje na istnienie ilościowo imponującego katalogu spraw, które wymagają politycznego rozstrzygnięcia na poziomie wykonawczym. Nie chodzi przy tym jedynie o wdrażanie decyzji podjętych na poziomie parlamentarnym, ale o podejmowanie decyzji władczych. Ze względu na wielość pól decyzyjnych, do których odnosi się aktywność organów władzy wykonawczej, istnieje znaczące zróżnicowanie co do przedmiotu decyzji. Poza tym mają one charakter prawny (mając uzasadnienie prawne i powodując skutki prawne) bądź faktyczny (nie posiadając bezpośredniego uzasadnienia prawnego i nie wpływając wprost na powstawanie stosunków prawnych). Nie sposób pominąć również tego, że wiele decyzji ma rutynowy charakter. Cechuje je powtarzalność wynikająca z cykliczności określonych działań. W odniesieniu do organów władzy wykonawczej jest to szczególnie widoczne. Równocześnie jednak znacząca część podejmowanych decyzji jest wynikiem zaistnienia sytuacji niespodziewanej, nowej, nieprzewidywalnej. W takich przypadkach konieczne jest posiadanie umiejętności kreatywnego działania³³. Widać wtedy, jak w sferze prowadzenia bieżącej polityki państwa wymiar koncepcyjny łączy się z decyzyjnym.

Poza rozstrzygnianiem o kierunkach polityki państwa i sposobach jej realizacji, władzy wykonawczej przypisuje się również funkcję, którą określić moż-

³¹ Doskonałym przykładem jest Prezydent Stanów Zjednoczonych Ameryki, który nie posiada wprowadzić prawa inicjatywy ustawodawczej, a mimo to, jak pisze Wojciech Zakrzewski, „powszechnie wiadomo, iż około 80 procent projektów wpływających do Kongresu jest wynikiem faktycznej inicjatywy administracji prezydenckiej”. Cyt. za: W. ZAKRZEWSKI: *Ustrój polityczny Stanów Zjednoczonych Ameryki*. W: *Ustroje państw współczesnych*. Red. W. SKRZYDŁO. Lublin 2000, s. 194.

³² S. HIX: *System polityczny Unii Europejskiej*. Przeł. A. KOMASA. Warszawa 2010, s. 55.

³³ Z.J. PIETRAŚ: *Decydowanie polityczne*. Warszawa–Kraków 1998, s. 135.

na mianem administracyjnej. Analizować ją można, podobnie jak poprzednią, w dwóch wymiarach: implementacyjnym i koordynacyjnym.

Wymiar implementacyjny odnosi się do tej części aktywności egzekutywy, która wiąże się z wdrażaniem postanowień zawartych w ustawach będących wytworem parlamentu. Ta sfera odnosi się więc do roli, jaką egzekutywie przypisano w klasycznej wersji zasady podziału władzy. W związku z tym wydawać by się mogło, że realizacja funkcji administracyjnej nie wiąże się z działalnością o charakterze twórczym. Taka konstatacja byłaby jednak znacznym uproszczeniem. Jeden z autorów pisze wręcz o tym, że implementacyjną rolę egzekutywy „można [...] sprowadzić do formy działalności państwowej, wyróżniającej się tym, że nosi charakter wykonawczo-zarządzający”³⁴. Okazuje się więc, że implementacja przepisów ustawowych wymaga podejścia cechującego się kreatywnością. Element „zarządzający” przejawia się zaś w tworzeniu norm prawnych konkretniejszych w stosunku do norm ustawowych. To z kolei nie jest czynność mechaniczna czy odtwórcza, ale wymaga wiedzy, umiejętności i swego rodzaju wizjonerstwa, aby dostosować dyrektywy określone na poziomie ustawowym do konkretnej rzeczywistości. Organy egzekutywy mają zatem do odegrania bardzo ważną rolę w tym zakresie. Bez ich zaangażowania niemożliwe jest bowiem urzeczywistnienie zamiarów ustawodawcy.

Implementacyjna działalność egzekutywy otwiera przed tworzącymi ją organami szansę wyjścia poza literalnie rozumiane wykonawstwo i stawia je w roli współtwórców decyzji politycznych podjętych przez parlament w formie ustaw, „nie w sensie abstrakcyjnym, ale konkretnosytuacyjnym”³⁵. Sposób wykonania decyzji ma bowiem istotny wpływ na skutki ich wejścia w życie. Warto zwrócić uwagę na to, że implementacyjna działalność egzekutywy jest ściśle powiązana z wymiarem koncepcyjnym funkcji rozstrzygania o kierunkach polityki państwa i sposobach jej realizacji. Ta ostatnia wiąże się w znacznej mierze z wyobrażeniami na temat sposobów kierowania polityką państwa. Z kolei implementacja stanowi swego rodzaju zderzenie pierwotnej wizji z rzeczywistością. W trakcie procesu wdrażania postanowień wyrażonych w aktach prawnych autorstwa parlamentu organy egzekutywy mogą zatem przez ustanawianie przepisów odnoszących się do konkretnych warunków osiągać założone wcześniej cele.

Funkcję administracyjną należy analizować również w wymiarze koordynacyjnym. Związane jest to z mnogością spraw, którymi zajmują się organy egzekutywy w państwie współczesnym. Wymaga to stworzenia odpowiedniej struktury organizacyjnej, obejmującej wyspecjalizowane instytucje wyposażone w określone kompetencje. W konsekwencji niezbędna staje się odpowiednia koordynacja działań przez nie podejmowanych, w celu zapewnienia spójności polityki państwa i przeciwdziałania sytuacji, w której podejmowane będą działania względem siebie konkurencyjne. Koordynacja winna być rozpatrywana nie tylko

³⁴ Cyt. za: E. ZIELIŃSKI: *Nauka o państwie i polityce*. Warszawa 2001, s. 184.

³⁵ Z.J. PIETRAŚ: *Decydowanie polityczne...*, s. 163.

w aspekcie podmiotowo-przedmiotowym, lecz także temporalnym. Nie wszystkie kwestie mogą być zrealizowane w tym samym czasie. Często konieczne jest podjęcie decyzji o kolejności realizacji spraw. Dlatego funkcja administracyjna w wymiarze koordynacyjnym wiąże się z podejmowaniem decyzji w zakresie ustalania priorytetów. Wymaga to umiejętności wkomponowania celów politycznych w określoną sytuację wyznaczoną stopniem zaawansowania procesów rozwojowych w danym obszarze. Koordynacja staje się więc istotnym elementem efektywnej działalności implementacyjnej egzekutywy³⁶.

W państwie współczesnym coraz częściej dostrzega się jednak istotną zmianę w sposobie rządzenia i kierowania społeczeństwem. Niniejsze opracowanie poświęcone jest wprawdzie problematyce władzy wykonawczej, a więc siłą rzeczy w centrum zainteresowania znajdują się hierarchiczne struktury funkcjonujące w ramach państwa, tym niemniej nie sposób pozostać całkowicie obojętnym wobec nowego stylu rządzenia, określanego mianem *governance*, który stanowi uzupełnienie tradycyjnego stylu rządzenia, kryjącego się pod pojęciem *government*. Zagadnienie to, związane z procesem rządzenia, wskazuje na istotną zmianę nie tylko w sposobie kreowania polityki, lecz także roli i znaczenia egzekutywy w państwie współczesnym. Mimo iż samo pojęcie *governance* stanowi wyzwanie dla przedstawicieli nauk społecznych i nadal wymaga doprecyzowania³⁷, to jednak jego wpływ na zmianę sposobu analizowania procesów rządzenia w państwie współczesnym nie podlega dyskusji. W efekcie zmienia się koordynacyjna rola organów egzekutywy w ramach realizacji przez nie funkcji administracyjnej. Ryszard Herbut zwraca uwagę na zmiany w rzeczywistości politycznej, których egzemplifikacją są m.in.: „kształtowanie się zorganizowanego społeczeństwa, daleko idące funkcjonalne zróżnicowanie i specjalizacja, poszerzenie zakresu problemów, które rząd musi rozstrzygnąć, decentralizacja i fragmentaryzacja państwa, transnacionalizacja polityki, zacieranie się granic między sektorem publicznym i prywatnym”³⁸. Determinują one pojawianie się wielu podmiotów, których aktywność koryguje realizację funkcji administracyjnej egzekutywy w wymiarze koordynacyjnym. Efektywność działań podejmowanych w tym obszarze wymaga wyjścia poza wertykalne mechanizmy kierowania i kontroli oraz dostrzeżenia, że koordynacja wymaga również odwoływania się do negocjacji i przetargów z wieloma funkcjonującymi w przestrzeni społecznej podmiotami. Mówiąc więc o koordynacyjnej roli organów egzekuty-

³⁶ J. BLONDEL: *Comparative Government...*, s. 270.

³⁷ K. VAN KERSBERGEN, F. VAN WAARDEN: ‘Governance’ as a bridge between disciplines: Cross-disciplinary inspiration regarding shifts in governance and problems of governability, accountability and legitimacy. „European Journal of Political Research” 2004, Vol. 43, s. 144–152.

³⁸ Cyt. za: R. HERBUT: *Reżimy regulacyjne – kontekst kształtowania i konsekwencje*. Referat zaprezentowany w trakcie II Ogólnopolskiego Zjazdu Katedr i Zakładów Systemów Politycznych pt. „System polityczny – od nowoczesnej do ponowoczesnej rzeczywistości polityki”, Trzebnica, 20–21 maja 2013 r., s. 4.

wy w państwie współczesnym, należy się koncentrować nie tylko na układach hierarchicznych, lecz także relacjach horyzontalnych, przejawiających się nie tyle w kierowaniu i kontroli, ile w dostosowywaniu się i poszukiwaniu wspólnego mianownika dla podejmowanych decyzji.

Analizując współczesne egzekutywy, wskazać można jeszcze na realizowaną przez nie funkcję reprezentacji państwa, z tym że można ją rozpatrywać w dwójnasób. Po pierwsze, w państwie współczesnym na ogół organem władzy wykonawczej jest głowa państwa, której – bez względu na to czy jest to monarcha czy prezydent – przypisuje się funkcję reprezentacji państwa. Jest to wynik wielowiekowej tradycji, gdyż w przeszłości osoba pełniąca urząd głowy państwa uważana była za suwerena i faktycznie za podmiot prawa międzynarodowego. W konsekwencji do dzisiaj w prawie międzynarodowym przyjmuje się, że wśród wielu organów upoważnionych do wyrażania woli państwa, szczególne miejsce przypada właśnie głowie państwa³⁹. Na funkcję reprezentacji państwa należy zresztą spojrzeć szerzej, odnosi się ona bowiem również do relacji wewnątrzpaństwowych. Jej istotność w odniesieniu do instytucji głowy państwa wyraża się m.in. w fakcie jej powszechnej konstytucjonalizacji⁴⁰.

Po drugie, przypisywaną egzekutywie funkcję reprezentacji można rozpatrywać również w kontekście postępów procesów integracyjnych w wymiarze międzynarodowym. Przykładem jest Unia Europejska, w ramach której znaczna część podejmowanych decyzji wiąże się z aktywnością organów zaliczanych do władzy wykonawczej w poszczególnych państwach członkowskich. Wskazać można chociażby na specyfikę działalności Rady Unii Europejskiej, postrzeganej jako przedstawicielstwo interesów państw członkowskich. Jej skład personalny jest odzwierciedleniem składu rządów w tych państwach. Jeśli więc Rada UE składa się z przedstawicieli rządów krajowych, to można uznać, że realizowana jest przez nich funkcja reprezentacji państwa i to w sferze realnych, a nie wyłącznie symbolicznych, działań⁴¹. Uwzględnienie obydwu aspektów funkcji reprezentacji ukazuje istotną rolę organów władzy wykonawczej w państwie współczesnym.

Podsumowanie

Znaczenie, jakie przypisuje się organom władzy wykonawczej w państwie współczesnym, stawia je w centrum uwagi politologów zajmujących się syste-

³⁹ J. SUTOR: *Prawo dyplomatyczne i konsularne*. Warszawa 1993, s. 31.

⁴⁰ R.R. LUDWIKOWSKI: *Prawo konstytucyjne...*, s. 387.

⁴¹ Por.: M. GRZYBOWSKI: *Rada Ministrów i administracja rządowa a członkostwo Polski w Unii Europejskiej (wybrane zagadnienia konstytucyjne)*. „Przegląd Sejmowy” 2005, nr 3 (68), s. 13–14.

mami politycznymi. Faktu tego nie zmienia to, że pomiędzy empirycznymi przykładami krajowych egzekutyw występują istotne różnice. Dotyczą one nie tylko struktury wewnętrznej, lecz także zakresu kompetencyjnego organów je tworzących.

W państwach Europy Środkowo-Wschodniej, w których ponad dwadzieścia lat temu rozpoczęły się procesy demokratyzacyjne, testowane są różnego rodzaju rozwiązania instytucjonalne. Wśród najistotniejszych kwestii, z którymi przyszło się zmierzyć ustrojodawcom, były m.in. zagadnienia odnoszące się do pozycji, struktury oraz roli organów władzy wykonawczej, a także sposobu realizacji przez nie przypisanych im funkcji ustrojowych. Problem funkcjonowania egzekutywy w tych państwach wzbudza nadal wiele emocji, co zachęca do podejmowania analiz, które z jednej strony skoncentrują się na warstwie eksplanacyjnej, a z drugiej – na warstwie prognostycznej prowadzonych badań. Dokonywanie tego w oparciu o dobrodziejstwa komparatystyki wydaje się szczególnie atrakcyjne.

Rafał Glajcar

Executive Branch in a Contemporary State – Its Structure and Functions

Summary

The chapter presents problems concerning the internal structure, the scope of competence as well as relations between executive governing bodies. Apart from the issues on problems of the distribution of executive power, the chapter provides an analysis of executive functions from two perspectives: an implementary and coordinating one.

Key words: power, political competition, state, system, political regime

Rafał Glajcar

Die Exekutive in dem gegenwärtigen Staat – Struktur und Funktionen

Zusammenfassung

Das Kapitel schildert die innere Struktur, den Zuständigkeitsbereich und die Wechselbeziehungen zwischen den einzelnen Organen der Exekutive. Neben den die Machtdistribution in der Exekutive betreffenden Fragen erörtert der Verfasser die von der Exekutive erfüllten Funktionen im Bereich der Realisation und Koordination von Entscheidungen.

Schlüsselwörter: Macht, politischer Kampf, Staat, Staatsform, politisches Regierungssystem